

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 30'000'000.- pour le financement des projets communaux portant sur les routes cantonales en et hors traversée de localité selon les articles 54 et 56 de la Loi sur les routes (LRou)

1. PRESENTATION DU PROJET

Le présent EMPD définit une nouvelle source de financement pour le subventionnement des projets communaux portant sur les routes cantonales en et hors traversée de localité.

1.1 Historique

Le 5 novembre 2013 le Grand Conseil validait un décret accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 40'000'000.- pour le financement des projets communaux portant sur les routes cantonales en traversée de localité, pour les années 2014 à 2020 (EOTP I.000238.01 « Préfin. routier – aides aux communes »). Ce montant est réservé aux communes à faible capacité financière.

Par la suite, la validité de ce décret a été prolongée de 5 années supplémentaires, soit jusqu'à 2028 par décision du Grand Conseil le 13 novembre 2019.

Parallèlement au décret de 2013, le Conseil d'Etat a levé le moratoire sur les subventions routières de 2003 et a alloué un budget de fonctionnement à la Direction générale de la mobilité et des routes (ci-après DGMR) ; compte 3632 subventions accordées aux communes et associations intercommunales ; pour financer des travaux communaux en et hors traversée de localité sans distinction quant à la capacité financière de la commune.

Deux articles de loi définissent ces subventionnements aux communes, à savoir les articles 54 et 56 de la loi sur les routes (LRou ; BLV 725.01).

1.2 Article 54 LRou

Cet article mentionne notamment :

Art. 54 b) Ouvrages particuliers

al.1 Les dépenses relatives aux aménagements annexes en bordure de routes, en dehors des traversées de localités, demandés par les communes, tels que trottoirs, places de parc, baies d'arrêt de bus, voies de présélection et pistes cyclables sont supportées par les communes.

al. 2 L'Etat prend à sa charge la moitié des frais de construction et d'acquisition des terrains pour les trottoirs, baies d'arrêt de bus et pistes cyclables dont il admet la nécessité.

Les subventions pour les projets communaux d'aménagement bordant des routes cantonales hors localité répondant à l'art. 54 al.2 LRou sont financées par le budget de fonctionnement de la DGMR (compte 3632 subventions accordées aux communes et associations intercommunales).

La subvention s'applique après déduction d'éventuelles autres subventions (bruit, projet d'agglomération, etc.).

Les communes sollicitant un subventionnement transmettent avant le début des travaux un dossier à la DGMR.

Sur la base des éléments remis par la commune, la DGMR se détermine sur les parties subventionnables. Une convention est ensuite établie entre le Canton et la Commune fixant le montant maximal de la subvention. La signature de cette convention fait office d'engagement formel du Canton pour le financement de la subvention.

Après exécution et réception des travaux, la Commune remet les pièces nécessaires (métrés, factures, ...) à la DGMR pour se prononcer sur le montant exact de la subvention. La DGMR transmet à la Commune un courrier d'octroi avec le montant de la subvention et la Commune établit une facture à l'attention de la DGMR.

1.3 Article 56 LRou

Art. 56 Traversées de localités

al. 1 Dans la traversée des localités, les dépenses de construction, de correction et d'entretien des routes cantonales sont à la charge des communes territoriales.

al. 2 Ces travaux, à l'exclusion des travaux d'entretien, peuvent être subventionnés à concurrence de 50 % au maximum de la dépense.

Les subventions cantonales pour des travaux effectués par les communes sur les routes cantonales en traversée de localité sont couvertes par deux lignes budgétaires :

- le budget de fonctionnement de la DGMR (compte 3632) ;

- le crédit-cadre de CHF 40'000'000.- (EOTP I.000238.01 « Préfin. routier – aides aux communes ») accordé par le Grand Conseil le 5 novembre 2013.

Outre les voies de circulation et le système d'évacuation des eaux de chaussée, les ponts et murs soutenant la route sont susceptibles d'être subventionnés.

Lorsque la commune réalise simultanément des travaux d'entretien constructif sur une route cantonale en traversée de localité et des travaux d'aménagement cyclable pouvant prétendre à une subvention spécifique, les demandes de subvention sont étudiées en parallèle et deux conventions sont rédigées pour chacune des deux subventions.

Les communes sollicitant un subventionnement transmettent avant le début des travaux un dossier à la DGMR conformément à l'art. 16 du règlement d'application de la LRou et à la brochure publiée par la DGMR (« Routes cantonales en traversée de localité : subventions cantonales pour travaux communaux », janvier 2025). Ce dossier comprend notamment un descriptif des travaux, un devis détaillé et les plans d'exécution.

Sur la base des éléments transmis par la commune, la DGMR se détermine sur les parties subventionnables et sur le taux de subventionnement. Une convention est ensuite établie entre le Canton et la Commune fixant le taux de subventionnement et le montant maximal de la subvention. La signature de cette convention fait office d'engagement formel du Canton pour le financement de la subvention.

Après exécution et réception des travaux, la commune transmet les pièces nécessaires (métrés, factures, ...) à la DGMR qui calcule le montant exact de la subvention en appliquant le taux prédéterminé sur le coût réel des éléments subventionnables. La DGMR transmet à la commune un courrier d'octroi avec le montant de la subvention et la commune établit une facture à l'attention de la DGMR.

Lors de la signature de la convention, la DGMR s'assure que la somme des conventions signées (non payées) ne dépasse pas la somme du solde disponible sur EMPD additionné du montant disponible au budget de fonctionnement de l'année en cours.

1.4 Etat financier, vision globale

Entre 2014 et 2025 plus de 630 conventions de subventionnement ont été signées sous l'égide de l'art. 56 LRou pour un montant total de CHF 93'982'575.70.- et près de 50 conventions pour un montant de CHF 3'427'736.- sous celui de l'art 54 LRou.

Sur le montant de CHF 40'000'000.- octroyé sur l'EMPD pour le financement des projets communaux portant sur les routes cantonales en traversée de localité (EOTP I.000238.01 « Préfin. routier – aides aux communes ») CHF 23'862'093.58 ont été dépensés au 31.12.2025, laissant un solde disponible au 1.01.26 de CHF 16'137'906.42

Le montant engagé par l'Etat, soit les conventions signées n'ayant pas encore fait l'objet de versement est de CHF 14'881'025.87 (14'755'825.87 pour l'art. 56 et 125'200.- pour l'art. 54), comme l'explicite le tableau ci-après.

Etat au 31.12.2025

Article 56		
Montant engagé par convention signées art.56 entre 2014 et 2025 [CHF]	93'982'575.70	
Montants versés aux communes BF+EMPD art. 56 entre 2014 et 2025 [CHF]	79'226'749.83	
Montant engagé art. 56 non versé [CHF]	14'755'825.87	1
Article 54		
Montant engagé par convention signées art. 54 entre 2014 et 2025 [CHF]	3'427'736.00	
Montants versés aux communes BF art. 54 entre 2014 et 2025 [CHF]	3'302'536.00	
Montant engagé art. 54 non versé [CHF]	125'200.00	2
Montant disponible EMPD [CHF]	16'137'906.42	3
Disponible sur BF 2026 [CHF]	1'500'000.00	4
Montant théoriquement disponible pour la signature de nouvelles conventions art. 54 et 56 [CHF]	2'756'880.55	5 = 3 + 4 – 1 – 2

Le budget de fonctionnement (BF) du compte 3632 est disponible pour financer des subventions selon les articles LRou 54 et 56 et le budget d'investissement de l'EMPD n'est disponible que pour des subventions selon l'art 56 LRou, des communes à capacité financière limitée.

Au 31.12.2025, 26 communes ont d'ores et déjà transmis des demandes de subvention selon l'art. 56 pour un montant estimatif de CHF 4'800'000.- et 5 communes pour une demande de subvention selon l'art. 54 d'un montant estimatif de CHF 500'000.- (toutes les demandes de subventionnement n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse exhaustive de la partie subventionnable). Ce total dépasse la capacité financière cantonale

Ces 31 communes ont été averties et sont en attente de l'établissement d'une convention de subventionnement qui ne peut pas être signée par le Canton par manque de disponibilité budgétaire.

Les demandes des communes en matière de subvention selon les articles 54 et 56 sont estimées entre CHF ~7 à 8 millions/an.

Pour que l'Etat poursuive le financement des travaux communaux hors traversée de localité selon l'art 54 LRou et en traversée de localité selon l'art. 56 LRou, il est nécessaire que le Grand Conseil octroie au Conseil d'Etat un nouveau crédit-cadre de CHF 30'000'000.- qui fait l'objet du présent EMPD.

En effet, l'expérience acquise depuis 2014 a montré que des durées de 3 à 6 ans entre la signature de la convention et le versement de la subvention sont courantes. Preuve en est le montant mentionné ci-dessus de CHF 14'881'025.87 (article 56 : CHF 14'755'825.87 et article 54 : CHF 125'200), correspondant à des conventions signées n'ayant pas encore fait l'objet de paiement.

Bien qu'il subsiste un solde financier de plus de CHF 16 millions sur l'EMPD actuel de CHF 40'000'000.– (EOTP I.000238.01), le présent EMPD est nécessaire dès 2026 afin de garantir l'engagement financier des conventions à venir ainsi que les 31 en attente.

Il est à relever que les conventions actuellement en vigueur prévoient une durée de validité de cinq ans, avec possibilité de prolongation. Afin de limiter les montants engagés sans réalisation effective des travaux, il est prévu que les futures conventions soient conclues pour une durée de trois ans, sans possibilité de prolongation. À l'échéance de ce délai, une nouvelle convention devra être conclue le cas échéant.

1.5 Article 58 LRou

L'alinéa 1 de l'article 58 de la LRou prévoit que les subventions de plus de CHF 500'000.- soient accordées par décret du Grand Conseil :

Art. 58 Compétences financières en matière de subventions

al. 1 Les subventions prévues par les articles 56 et 57 sont accordées par décret du Grand Conseil lorsqu'elles dépassent 500'000 francs et par le Conseil d'Etat lorsqu'elles n'atteignent pas ce montant.

Avec l'acceptation du présent EMPD, le Grand Conseil accorde les subventions pour toutes les futures conventions liées à ce décret dont le montant est supérieur à CHF 500'000.-.

2. MODE DE CONDUITE DU PROJET

Le mode d'attribution des subventions aux communes est décrit dans les chapitres 1.2 et 1.3 et se résume de la manière suivante

1. Demande de subvention des Communes
2. Analyse des dossiers par la DGMR
3. Détermination de la nature et des montants des travaux éligibles à la subvention
4. Calcul du taux de subventionnement
5. Etablissement et signature d'une convention entre la Commune et le Canton
6. Réalisation des travaux
7. Après travaux et réception des travaux, envoi des métrés, factures et des plans exécutés par la Commune à la DGMR
8. Calcul de la subvention définitive sur la base des coûts réels des travaux
9. Envoi d'un courrier d'octroi par la DGMR, pour accord
10. Emission de la facture correspondante par la Commune

3. CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET

3.1 Budget d'investissement

L'objet d'investissement est inscrit sous l'EOTP I.001104.01 « Subventions aux communes art. 54 et 56 ». Il n'est pas prévu au budget 2026 ni au plan d'investissement 2027-2030 :

(En milliers de CHF)

Intitulé	Année 2026	Année 2027	Année 2028	Année 2029	Année 2030
Budget d'investissement 2026 et plan 2027-2030	0	0	0	0	0

Les dépenses et recettes faisant l'objet de l'EMPD sont planifiées de la manière suivante :

(En milliers de CHF)

Intitulé	Année 2026	Année 2027	Année 2028	Année 2029 et suivantes	Total
Investissement total : dépenses brutes	500	4'400	5'400	19'700	+30'000
Investissement total : recettes de tiers	0	0	0	0	0
Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	500	4'400	5'400	19'700	+30'000

Lors de la prochaine révision, les TCA seront modifiées dans le cadre de l'enveloppe allouée.

3.2 Amortissement annuel

L'amortissement est prévu sur 20 ans à raison de CHF 1'500'000.- par an.

3.3 Charges d'intérêt

La charge annuelle d'intérêt sera de (CHF 30'000'000.- x 4% x 0.55) CHF 660'000.-.

3.4 Ressources humaines

Pas d'influence sur l'effectif du personnel de la DGMR.

3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

En milliers de francs
sans décimale

Intitulé	SP / CB 2 positions	Année 2026	Année 2027	Année 2028	Année 2029
Personnel supplémentaire (ETP)					
Charges supplémentaires					
Charges de personnel		0	0	0	0
Autres charges d'exploitation		0	0	0	0
A Total des charges supplémentaires		0	0	0	0
Diminutions de charges					
Charges de personnel		0	0	0	0
Autres charges d'exploitation		0	0	0	0
B Total des diminutions de charges		0	0	0	0
Augmentation des revenus					
C Augmentation de revenus		0	0	0	0
Autres revenus d'exploitation		0	0	0	0
C Total des augmentations de revenus		0	0	0	0
D Impact sur le budget de fonctionnement avant intérêts et amortissements (D = A - B - C)		0	0	0	0

3.6 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Ces investissements s'inscrivent dans la mesure 2.7 du programme de législature du Conseil d'Etat 2022-2027 :

Mesure 2.7. Aménager et entretenir le réseau routier, y compris les infrastructures cyclables, afin d'assurer la sécurité de toutes les usagères et usagers de la route et de réduire les nuisances dues au trafic ; réduire les émissions de CO₂ du parc des véhicules vaudois.

Actions :

Poursuivre le programme de réaménagement et d'entretien des routes en favorisant l'apaisement du trafic et la réduction des nuisances pour améliorer la qualité de vie des riverains et réaliser l'entretien et les chantiers routiers en préservant les ressources naturelles, la faune et la flore et en évaluant l'impact environnemental des projets.

3.7 Environnement, durabilité et climat

Néant.

3.8 Égalité entre femmes et hommes et inclusion

Néant.

3.9 Enfance et jeunesse (art. 2a LSAJ)

Néant.

3.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Conformément à l'art. 163, al. 2, de la Constitution du Canton de Vaud (Cst-VD; BLV 101.01), avant de présenter tout projet de loi ou de décret entraînant des charges nouvelles, le Conseil d'Etat doit s'assurer de leur financement et proposer, le cas échéant, les mesures fiscales ou compensatoires nécessaires. Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites liées, soustraites à l'obligation citée. Une charge est liée si son principe, son ampleur et le moment où elle doit être engagée sont imposés par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique préexistante, de sorte que l'autorité de décision ne dispose de quasiment aucune marge de manœuvre quant au principe, à la quotité et au moment de la dépense.

3.10.1 Principe de la dépense

Ce projet de décret consiste à financer le subventionnement de l'Etat aux travaux d'entretien des routes cantonales en traversée de localité, propriété des communes territoriales, selon l'art.56 LRou et aux participations financières de l'Etat aux dépenses relatives aux aménagements annexes en bordure de routes, en dehors des traversées de localités, selon l'art. 54 LRou.

Les travaux projetés d'entretien constructif des tronçons routiers en fin de cycle de vie relèvent des obligations des Communes en ce qui concerne l'entretien des routes cantonales en traversée de localité dont elles sont propriétaires (art. 3, 7 et 20 LRou). Etant donné qu'ils visent à rétablir, en vue d'augmenter la sécurité routière des usagers, les standards de conditions de circulation suffisants qui répondent aux exigences de qualité fixées par la VSS, l'entretien des tronçons à subventionner résulte directement de l'exercice d'une tâche publique ordonnée par la loi.

Conformément à la jurisprudence, l'entretien des routes et leur adaptation aux nouvelles exigences techniques constituent des dépenses liées (cf. ATF 103 la 284, cons. 5, ATF 105 la 80 cons. 7). En effet, de telles dépenses doivent nécessairement être effectuées par les Communes en exécution des obligations qui leur incombent.

Le critère relatif au principe de la dépense est donc rempli.

3.10.2 Quotité de la dépense

Le montant du crédit-cadre sollicité de CHF 30'000'000.– repose sur l'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur des art. 54 et 56 LRou, ainsi que sur l'analyse des engagements existants et des besoins identifiés. Les taux de participation cantonale appliqués correspondent à ceux prévus par la LRou et son règlement d'application.

Entre 2014 et 2025, plus de 680 conventions ont été conclues pour un montant total d'environ CHF 97.4 mios. Sur le crédit-cadre actuel de CHF 40 millions, un solde de CHF 16.1 millions subsiste au 31.12.2025, tandis qu'environ CHF 14.8 millions sont déjà engagés. Par ailleurs, 31 communes ont transmis des demandes de subvention pour un montant estimatif d'environ CHF 5.3 mios, qui ne peuvent actuellement être honorées faute de disponibilités budgétaires. De manière plus générale, les besoins communaux sont estimés entre CHF 7 et 8 millions par année.

Le crédit-cadre demandé permet d'assurer la continuité du financement des travaux communaux relevant des art. 54 et 56 LRou sur une période comprise entre quatre et dix ans, compte tenu des délais usuels de concrétisation des projets. Il est dimensionné au plus près des besoins prévisibles découlant de l'exécution d'une tâche publique préexistante, tout en respectant les capacités financières de l'Etat et le cadre légal applicable.

Le critère de la quotité de la dépense est donc également rempli en l'espèce.

3.10.3 Moment de la dépense

En ce qui concerne le moment de la dépense, les Communes ne sauraient différer les travaux au vu des risques encourus par les usagers et les riverains de ces tronçons de routes cantonales en traversée de localité dont les caractéristiques ne correspondent plus aux standards de sécurité actuels.

Le critère du moment de la dépense est donc, lui aussi, satisfait.

3.10.4 Conclusion

Les différentes subventions aux communes représentent un groupe d'objets affectés au même but. En ce sens, le vecteur de financement approprié se trouve être le crédit-cadre tel que prévu par l'art. 33 LFin.

Comme exposé ci-avant, le subventionnement des travaux communaux pour lesquels le crédit est demandé doit être qualifié de charges liées au regard de l'art. 163, al. 2 Cst-VD. Il est conforme à la Constitution et n'est donc pas soumis à compensation au regard de l'article 163, al. 2 Cst-VD, et sera soumis au référendum facultatif en vertu de l'article 84, al. 1, lit. a Cst-VD.

Compte tenu du caractère particulier de cet EMPD il pourra faire l'objet d'engagements et faire l'objet de versements pendant 4 ans dès l'acceptation du décret. Ceci permet de tenir compte du temps nécessaire aux Communes pour la conduite complète des phases de procédure d'enquête et d'expropriation, d'études et de travaux.

3.11 Communes

Cet EMPD permet d'assurer le subventionnement des travaux communaux sur routes cantonales en et hors traversée de localité.

3.12 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Conformément à l'art. 4 de la loi sur les subventions (LSubv, BLV 610.15 LSubv), les subventions doivent être prévues dans une base légale. En l'espèce, les art. 54 et 56 LRou prévoient l'octroi de subventions du Canton aux communes.

3.13 Incidences informatiques

Néant.

3.14 Simplifications administratives

Néant.

3.15 Protection des données

Néant.

3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

En milliers de
francs
(sans décimal)

Intitulé	SP / CB 2 positions	Année 2026	Année 2027	Année 2028	Année 2029
Personnel supplémentaire (ETP)		0	0	0	0

Charges supplémentaires					
Charges de personnel		0	0	0	0
Charges informatiques		0	0	0	0
Autres charges d'exploitation		0	0	0	0
...					
Total des charges supplémentaires : (A)		0	0	0	0
Diminution de charges					
Désengagement des solutions remplacées		0	0	0	0
Diminution de charges d'exploitation/ compensation		0	0	0	0
...					
Total des diminutions des charges : (B)		0	0	0	0
Revenus supplémentaires					
Revenus supplémentaires		0	0	0	0
Revenus extraordinaires de préfinancement		0	0	0	0
Autres revenus d'exploitation		0	0	0	0
...					
Total augmentation des revenus : (C)		0	0	0	0

Impact sur le budget de fonctionnement avant intérêts et amortissements : (D = A-B- C)		0	0	0	0
---	--	----------	----------	----------	----------

Charge d'intérêt (E)		660	660	660	660
Charge d'amortissement (F)		1'500	1'500	1'500	1'500

Total net (H = D + E + F)		2'160	2'160	2'160	2'160
----------------------------------	--	--------------	--------------	--------------	--------------

SP : service publié / CB : compte budgétaire MCH2 à 2 positions

4. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après :

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 30'000'000.- pour le financement des projets communaux portant sur les routes cantonales en et hors traversée de localité selon les articles 54 et 56 de la Loi sur les routes (LRou)

du 10 juin 2026

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Un crédit-cadre de CHF 30'000'000.- est accordé au Conseil d'Etat pour le financement des projets communaux portant sur les routes cantonales en et hors traversée de localité selon les articles 54 et 56 de la Loi sur les routes (LRou).

Art. 2

¹ Les demandes refusées en 2025 par indisponibilité financière, y.c celles dont les travaux ont débuté avant l'acceptation de ce décret pourront être financées par le présent crédit-cadre.

Art. 3

¹ Le Grand Conseil accorde les subventions pour toutes les futures conventions liées à ce décret dont le montant est supérieur à CHF 500'000.- (art. 58 LRou).

Art. 4

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement et amorti en 20 ans.

Art. 5

¹ 1 Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret, qui est sujet au référendum facultatif.

² Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.